

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی

قدرت سیاسی نزد دولت

(تاریخ دریافت: ۹۵/۱۲/۱۴ - تاریخ تصویب: ۹۶/۱۲/۰۵)

سید محمد طباطبایی^۱

چکیده

متعاقب انقلاب‌های ملی که باعث پیدایش شکل جدیدی از دولت، موسوم به دولت - ملت شد، شاهد اجرای عملی نظریات تفکیک قوا بودیم. من بعد، اصول بنیادین سازماندهی قدرت در دولت‌های مدرن بر روی نظریات تفکیک قوا و برداشته‌های مختلفی از آن قرار گرفت. به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت و سامان بهتر امور سیاسی بر اساس نظریه‌ی تفکیک قوا، دولت‌های ملی به توزیع قدرت سیاسی از طریق ایجاد سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه و جداسازی ساختاری و کارکردی آنها مبادرت ورزیدند. بدین ترتیب، سازمان سیاسی دولت‌های جدید بر اساس وضعیت سه‌گانه‌ای از اختلاط، جدایی و مشارکت میان قوای سه‌گانه شکل گرفته است. البته اصل تقسیم و جدایی کارکردهای دولتی و وظایف حکومتی و سپردن اجرای اختصاصی هر حوزه به قوه‌ای مستقل، هیچ‌گاه تضمینی برای ایجاد نظامی مردم‌سالارانه و گردش قدرت سیاسی میان نخبگان نبوده است.

مقاله‌ی حاضر با هدف ارائه‌ی پاسخ مناسب به چرایی طرح و چگونگی اجرای

۱. دانشیار روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی (tabasm234@yahoo.fr)

۲ فصلنامه دولت پژوهی

نظریات تفکیک قوا و بررسی انواع و اشکال عینی و مصداقی آن نزد دولت‌های مختلف، پاسخ‌دهی به این سؤال اصلی را وجهی همت خود قرارداد است که، علل و میزان دوری و نزدیکی اشکال سه‌گانه اختلاط قوا، تفکیک کامل و نسبی قوا از اصول شناخته شده‌ی دموکراسی چیست؟ فرضیه‌ی پژوهش حاضر این است که اجرای حقیقی و کامل اصل " نظارت و توازن " میان قوه‌های سه‌گانه، باعث محدودیت بیشتر قدرت و تعاملات سازنده‌تری شده است؛ به طوری که فقط در رژیم منعطف مشارکت قوا، شاهد ایجاد بهینه‌ی "تعادل قدرت" و "توازن دموکراتیک" از طریق تفکیک نسبی قوا هستیم.

کلیدواژه‌ها: نظریه‌ی تفکیک قوا، دولت - ملت، سازماندهی قدرت سیاسی، دموکراسی، مونوکراسی.



مقدمه

یکی از دغدغه‌های مشترک عالمان و عاملان سیاسی، اصول بنیادین سازماندهی قدرت نزد دولت‌ها بوده است. به‌طور کلی، مفهوم دولت بر قدرتی مرکزی دلالت دارد که به‌صورت سازماندهی شده به اعمال حاکمیت می‌پردازد. بنابراین دولت، اقتداری برتر و مسلط است که انحصار کاربرد زور در قلمرویی مشخص را بر عهده دارد. در قرون اخیر، دولت‌ها با استناد به نظریات تفکیک قوا، سازماندهی‌های نوینی از قدرت سیاسی را ارائه کرده‌اند.

متعاقب انقلاب‌های ملی قرون هجدهم و نوزدهم میلادی که به شکل‌گیری مدل جدیدی از دولت موسوم به دولت - ملت (دولت‌های ملی) انجامید، نظریات تفکیک قوا به اشکال گوناگونی به اجرا درآمد. از این دوره به بعد، اصول بنیادین سازماندهی قدرت در دولت‌های مدرن بر روی نظریات جدیدی پیرامون تفکیک قوا و تفسیرهای مختلف از آن قرار می‌گیرد. بدین‌ترتیب، دولتی که از بدو پیدایش متشکل از عناصر سه‌گانه‌ی حکومت، سرزمین و جمعیت بوده‌است، من بعد به منظور سازماندهی بهینه‌ی قدرت سیاسی دربرگیرنده‌ی سه قوه‌ی مجزای مقننه، مجریه و قضائیه می‌شود. به‌منظور جلوگیری از تمرکز قدرت و سامان بهتر امور سیاسی بر اساس نظریه‌ی تفکیک قوا، دولت‌های ملی به توزیع قدرت سیاسی از طریق ایجاد قوایی سه‌گانه و جداسازی ساختاری و کارکردی آن‌ها مبادرت می‌ورزند.

در این مقاله نه‌تنها به دنبال پاسخ به چرایی طرح و چگونگی اجرای نظریات تفکیک قوا هستیم، بلکه می‌خواهیم به بررسی انواع و اشکال مختلف عینی و مصداقی آن نزد دولت‌های مختلف به لحاظ دوری و نزدیکی به اصول دموکراسی بپردازیم. اگرچه به لحاظ مفهومی تفکیک قوا بر اصل تقسیم و جدایی کارکردهای دولتی و وظایف حکومتی و سپردن اجرای اختصاصی هر حوزه به قوه‌ای مستقل اطلاق می‌شود، اما این بدان معنی نیست که جدایی

کارکردی سه قوه الزاما باعث ایجاد نظامی مردم‌سالار می‌شود. در رژیم‌های اوتاریتر و توتالیتیر نیز با وجود تفکیک قوا، شاهد تمرکز اختیارات سه قوه در نزد صاحبان قدرت بوده، بدون آن‌که گردش نخبگان صورت پذیرد. یعنی به رغم جدایی ظاهری حوزه‌های عملکردی میان قوای سه‌گانه، فرآیند حقیقی توزیع قدرت و تقسیم اقتدار در میان نهادها و دولت‌مردان هیچ‌گاه صورت نپذیرفته است.

در پاسخ به چرایی طرح نظریه‌ی تفکیک قوا، فرضیه‌ی این مقاله "جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی و سامان بهتر امور سیاسی" است. در پاسخ به چگونگی اجرای نظریه‌ی تفکیک قوا نیز فرضیه‌ی مقاله، اجرای این نظریه در سه وضعیت اختلاط قوا، جدایی قوا و مشارکت قوای سه‌گانه است. بدین‌سان "هرچه همکاری و مشارکت قوا بر اساس اصل "نظارت و توازن" کامل‌تر باشد، شاهد محدودیت بیشتر قدرت و تعاملات منعطف و سازنده‌تری میان قوای سه‌گانه هستیم". در نتیجه، از میان اشکال سه‌گانه‌ی اختلاط قوا، تفکیک کامل قوا و تفکیک نسبی قوا، در رژیم تفکیک نسبی یا مشارکت قوا، براساس تعامل سازنده میان قوای سه‌گانه، نظامی بهم تنیده و شبکه‌ای سازمان‌یافته به‌وجود آورده است که باعث ایجاد "تعادل قدرت" و "توازن دموکراتیک" میان سه قوه‌ی دولت خواهد شد.

قبل از ورود به بحث اصلی لازم است نیم‌نگاهی به مفهوم "دولت" و مفاهیم هم‌خانواده مانند "حکومت" و "رژیم سیاسی" بیندازیم.

۱. دولت، حکومت و رژیم سیاسی

در میان ساختارهای نهادی، "دولت" به عنوان یکی از قدیمی‌ترین نهادهای بشری از نقشی محوری برخوردار بوده و کارویژه‌های گوناگون آن از گستره‌ای جهانی برخوردار است. متفکرینی مانند ارسطو و هگل دولت را پس از خانواده و جامعه‌ی مدنی، مهم‌ترین نهاد بشری دانسته و آن را ادامه‌ی طبیعی آن‌ها برشمرده‌اند. بنابراین در ابتدا مفهوم "دولت"^۱ که از مفاهیم اولیه‌ی زندگی انسان‌ها است و سابقه‌ای به قدمت تاریخ بشریت دارد مورد بازتعریف قرار می‌گیرد. به‌ویژه آن‌که در زبان فارسی و ادبیات سیاسی رایج در بسیاری مواقع "دولت" از لحاظ مفهومی با واژگانی همچون "حکومت"^۲، "رژیم"^۳ و حتی "قوه‌ی مجریه"^۴ و "هیأت دولت"^۵ یکسان به کار برده می‌شود.

همان‌طور که می‌دانیم در علم سیاست و روابط بین‌الملل، دولت، موضوع و جوهر اصلی است. از نظر وینسنت مفهوم دولت از جمله مفاهیمی است که ذاتاً مناقشه برانگیز بوده و در تحلیل سرشت مفاهیم، این مفهوم از مرتبت بلندی برخوردار است. کاربرد درست آن نیز به تبع ابهام مفهومی آن بحث برانگیز است (وینسنت، ۱۳۷۱: ۷۳). بنابراین نظریه‌های گوناگونی در باب دولت وجود دارد. در برخی از آن‌ها نقش کارگزاران و نخبگان (اندیشه‌های کلاسیک) و در برخی دیگر جایگاه نهادها و سازمان‌ها (اندیشه‌های مدرن) مهم‌تر ارزیابی شده است.^۶ بر اساس نگاه ترکیبی آستین رنی «دولت، مجموعه‌ای از افراد و نهادها

۱. State, Etat

۲. Government, Gouvernement

۳. Régime

۴. Executive Power, Pouvoir Exécutif

۵. Cabinet

۶. در زبان فارسی نیز مفهوم دولت در سطوح مختلف معنایی به کار رفته است. دولت در معنای "وسیع" به مفهوم نهاد نهادها که سایر نهادهای سیاسی از آن ناشی شده اطلاق می‌شود. در قالب این مفهوم وسیع، دولت کلیتی متمایز

می‌باشد که قوانین فائده در یک جامعه را وضع و با پشتوانه‌ی قدرت برتری که در اختیار دارد، آن را اجرا می‌کند» (رنی، ۱۳۷۴: ۱۳).

واژه‌ی دولت به قدرتی مرکزی یا "جایگاه قدرت"^۱ دلالت دارد. دولت شکل مطلقی از قدرت عمومی بوده که باعث ایجاد اقتدار سیاسی می‌شود. ماکس وبر دولت را بسان "نهادی" که انحصار کاربرد زور در قلمرویی مشخص را در اختیار دارد، تعریف کرده است (وبر، ۱۳۹۴). مطابق نظر او دولت باید از توانایی انجام اقداماتش به‌عنوان یگانه اقتدار حاکم بر سرزمین و مردمی که در آن‌جا زندگی می‌کنند برخوردار باشد. دولت سازمانی است که به دنبال در اختیار گرفتن زور یا دست کم بخش اعظمی از زور^۲ بوده تا به واسطه‌ی آن نظم را برقرار و مانع از بروز چالش‌ها شود. به قول بوردوی فرانسوی انسان‌ها برای آن که از انسان‌ها تبعیت نکنند مفهومی انتزاعی به نام دولت را ایجاد کردند (Burdeau, 1988: 15). بدین ترتیب منشاء زور و نظم به دولت انتقال می‌یابد. پس دولت‌ها از حاکمیتی برخوردار بوده‌اند که آنها را قادر به انجام اقدامات و اجرای سیاست‌ها ساخته است. در نتیجه دولت نهادی حیاتی، مشروع و مقتضی می‌باشد که به گونه‌ای نیرومند نهادینه شده است و به سادگی تغییر نمی‌پذیرد. احتمال دارد بر اثر حوادثی مانند بحران، انقلاب و جنگ، رهبران یا مردمان و یا مناطق دچار تغییراتی شوند، اما غالباً دولت‌ها پابرجا می‌باشند و به سختی از بین می‌روند (اونیل، ۱۳۹۱: ۳۲-۳۳).

و مشخص بوده که دارای عناصر ترکیبی زیرمجموعه می‌باشد. مثلاً دولت ایران عضو سازمان ملل متحد است. دولت در معنای "محدود" به‌معنای حکومت‌کنندگان (هیات حاکم و نهادهای آن) در برابر حکومت‌شوندگان (مردم، ملت، شهروندان) قرار گرفته است. در این وجه مفهوم دولت بر همه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر فرمانبران حکومت می‌کنند، مثل در مبارزه با گرانفروشی مردم باید با دولت همکاری کنند. (قاضی، ۱۳۷۷: ۵۳)

۱. Locus of Power

۲. Majority of Power

نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۷

در تداوم دیدگاه وبری که دولت را "نهاد" می‌داند، استینبرگر نهاد دولت را متشکل از دو عنصر اساسی می‌داند: ایده‌ی مرکزی و نهادهای پیرامونی. ایده‌ی مرکزی چارچوبی است که هدف نهایی آن نهاد را تحقق می‌بخشد. در واقع، هر نهادی متشکل از یک ایده‌ی مرکزی است که هسته‌ی آن نهاد را تشکیل می‌دهد و مجموعه‌ای از اجزای پیرامونی که تحقق آن ایده‌ی مرکزی را میسر می‌کند. دولت هم چیزی جز ساختاری نظام‌مند از ایده‌ها نیست؛ سازمان‌های دولت نیز به منزله‌ی ابزاری هستند که نسبت به ایده‌ی دولت، فرعی و پیرامونی می‌باشند (Steinberger, 2004: 20-21). بدین ترتیب، دولت از نظر وبر نهاد انحصاری کاربرد زور مشروع در قلمرو معین است. بنابراین سه رکن اساسی تعریف دولت را می‌توان این‌گونه استنتاج کرد: یکی، کاربرد زور انحصاری که نهادهای مدعی حاکمیت و حکومت را در برمی‌گیرد؛ دوم، جمعیت که به تبع آن مشروعیت مردمی را شامل می‌شود؛ و سوم قلمرو که چارچوب سرزمینی اعمال زور مشروع را در بر می‌گیرد (احمدوند، ۱۳۹۴: ۶۷).

بدین‌سان، دولت یا همان کشور^۱ اقتداری برتر و مسلط است که به‌صورتی منظم و سازمان‌دهی شده، توسط حکومتی (حاکمی) بر مردمی ساکن در قلمرویی معین اعمال می‌شود. بنابراین وجود حداقل سه عنصر حکومت، جمعیت و سرزمین و ترکیب آن‌ها برای پیدایش سازمانی سیاسی و حقوقی به نام دولت لازم است،^۲ هرچند که بعدها با پیشرفت دولت برخی از کارشناسان سیاسی، عناصر جدیدی مانند حاکمیت، استقلال و شناسایی بین‌المللی و غیره را

۱. در مقاله حاضر بنیان ادبیات سیاسی رایج در ایران، دو واژه "دولت" و "کشور" برای مفهوم "State" یا کل موجودیت سیاسی به کار گرفته می‌شود. هرچند "دولت" واژه مناسب‌تری بوده، زیرا که کشور معنای وطن و خاک را می‌دهد. البته واژه "کشور" در اصل برگردان "Country" بوده که در برگیرنده هر دو مفهوم دولت و حکومت می‌باشد.

۲. از هنگامی که به‌دنبال یکجانشینی و جدانشینی شاهد تجمعات توده‌های انسانی (جمعیت) در قلمرویی (سرزمین) تحت لوای حاکمی (حکومت) می‌باشیم، با مفهوم دولت مواجه هستیم.

نیز بدان اضافه می‌کنند. البته تمامی این‌ها در همان عناصر اولیه مستتر می‌باشند. بنابراین عناصر سه‌گانه‌ی تشکیل دهنده‌ی دولت لازم و ملزوم یکدیگر هستند و شکل‌گیری دولت نیز به پیدایش و ترکیب آن‌ها بازمی‌گردد. همان‌طور که تحول مفهوم دولت در طول تاریخ به اشکال مختلف، بر اساس پیشرفت و تکامل این سه عنصر بنیادین می‌باشد.^۱

اما "حکومت" یکی از عناصر تشکیل دهنده‌ی دولت و جزئی از آن می‌باشد. حکومت، شأن و حیثیت خود را از دولت که به منزله‌ی قدرت عمومی مطلق می‌باشد گرفته است (برزگر، ۱۳۸۹: ۱۰). حکومت، ابزار اداره‌ی سیاسی، مجری و حامل اقتدار دولت می‌باشد که در طول تاریخ همراه با مفهوم دولت دچار تغییر و تحول شده است. اگر در دولت‌های اولیه (دولت-قبیله)، حکومت در شخص ریش سفید یا رئیس قبیله خلاصه می‌شد، اما به تدریج شاهد گسترش آن هستیم. به طوری که امروزه در دولت‌های ملی، متعاقب اجرای نظریات تفکیک قوا،^۲ شاهد تعامل سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه می‌باشیم، حکومت را می‌توان مجموع رهبران، نخبگان و کارگزارانی دانست که مجری سیاست و گرداننده‌ی دولت می‌باشند. پس در اصل، حکومت به معنای قدرت عالی اداره کننده‌ی یک دولت یا کشور است که دربرگیرنده‌ی هر سه قوه می‌باشد، اما امروزه صرفاً در معنای قدرت برتر اجرایی خلاصه شده است. در تعاریف جدید، حکومت به معنای نهاد و سازمانی می‌باشد که قدرت اجرایی یا قوه‌ی مجریه را در داخل

۱. پیدایش دولت به شکل اولیه و ابتدایی (Initial State) آن به حدود ۴ تا ۶ هزار سال قبل از میلاد مسیح باز می‌گردد. در طول تاریخ با پیشرفت مفهوم دولت ۵ شکل متمایز از آن مورد شناسایی قرار گرفته است: دولت-قبیله (دولت اولیه)، دولت - شهر، دولت - مذهب، دولت - شاهی و دولت - ملت.

۲. اصول بنیادین دولت‌های مدرن بر روی نظریات تفکیک قوا قرار گرفته است. برای اولین بار جان لاک انگلیسی (1704-1632) John Locke قوه مجریه (حکومت) و قوه مقننه (پارلمان) را از هم جدا ساخته، سپس مونتسکیو فرانسوی، (1755-1689) Montesquieu قدرت سوم یا قوه قضائیه را به آن اضافه می‌نماید.

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۹

یک دولت یا کشور هدایت می‌کند. حکومت در قالب قوه‌ی مجریه تبلور می‌یابد چرا که تصمیمات سیاسی اتخاذ شده توسط حکومت از طریق قوه‌ی مجریه عینیت پیدا کرده و فرصت بروز می‌یابد. بنابراین حکومت مترادف با نهاد اجرایی یا هیأت دولت یا بخش اجرایی مسئول در مقابل پارلمان آمده است. در همه حال این دولت یا کشور است که هم از عناصر سه‌گانه‌ی حکومت، سرزمین و جمعیت تشکیل یافته است و هم سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه را در بر گرفته است. بر این اساس، دولت در قالب قوه‌ی مقننه وظیفه‌ی ایجاد هنجارهای مشترک از طریق تصویب و تنظیم قوانین و هماهنگ نمودن مردم به صورت یک ملت را دارد، در قالب قوه‌ی قضائیه وظیفه‌ی صیانت از نظام ارزشی و حفظ انسجام و همبستگی را داشته و از طریق قوه‌ی مجریه وظیفه‌ی نیل به اهدافی معین که ادامه‌ی حیات ملت به آن وابسته است را دارد (بخشایش اردستانی، ۱۳۷۶: ۷۱-۷۰). پس واژگانی همچون دولت و کشور به معنای کل موجودیت سیاسی و مترادف یکدیگر بوده و حکومت، با قوه‌ی مجریه یا مجموع دستگاه‌های سیاسی و یا هیأت دولت (که در زبان فارسی به اشتباه "هیأت" حذف و فقط "دولت" گفته می‌شود) هم معنی می‌باشد. بنابراین دولت جوهره‌ی ثابت

۱. در اصطلاح فرانسوی *Gouvernement* به معنای نهاد اعمال‌کننده‌ی قدرت اجرایی، شامل هیأت دولت یا وزرائی که تحت زعامت نخست‌وزیر (یا صدراعظم یا رئیس شورای وزیران) می‌باشد که به آن رئیس حکومت می‌گویند. در اصطلاح انگلیسی مفهوم *Government* گسترش یافته و علاوه بر اطلاق بر هیأت دولت، شامل کلیه-ی نهادها و سازمان‌هایی که حتی در سطوح پایین‌تر یا بالاتر از دولت مرکزی، در اجرای قدرت اجرایی نقش دارند نیز می‌باشد. بر این اساس شوراهای شهر و شهرداری‌ها (*Country Councils*) و یا حتی رژیم سیاسی نیز شامل آن می‌شود.

۲. بر اساس کنوانسیون مونتو ویدئو (۱۹۳۳) درباره‌ی حقوق و تکالیف دولت‌ها، یک دولت حاکم می‌بایست چهارویژگی داشته باشد: دارای یک جمعیت دائمی باشد، بر روی سرزمینی مشخص قرار گرفته باشد، از حکومتی مسئول برخوردار باشد و دارای صلاحیت برقراری ارتباط با سایر دولت‌ها باشد. در برخی کتاب‌ها عناصر دیگری مثل حاکمیت را نیز مطرح می‌کنند، که در برگیرنده‌ی طیفی از واژه‌های قدرت، اجبار، سلطه، زور، نفوذ و سرانجام اقتدار می‌باشد. در صورتی که اعتقاد بر آن است که حاکمیت به معنای قدرت و اقتدار بالاتر و برتر در اختیار دولت بوده و در عنصر حکومت نهفته است.

جامعه‌ی سیاسی بوده که پایدار و ماندگار است، درحالی‌که عمر حکومت‌ها همراه با گردش نخبگان و کارگزاران کوتاه و گذران می‌باشد. یکی از فواید تمیز "دولت" از "حکومت" این است که فهم تغییرات منظم و جابه‌جایی حکومت‌ها را در عین حالی که تداوم و ثبات دولت حفظ شود آسان می‌کند.^۱

اما "رژیم" یا "رژیم سیاسی"^۲ که به آن "نظام سیاسی" نیز می‌گویند، در بسیاری از موارد مترادف با "دولت" یا "حکومت" به کارگرفته می‌شود، درحالی‌که دارای مفهومی کاملاً متمایز از آن‌ها می‌باشد. بازتعریف رژیم، ما را در شناسایی و تعیین حدود دولت کمک می‌کند. اگر دولت اقتدار و زور را در اختیار دارد، یا "متصدی قدرت"^۳ می‌باشد، رژیم، چگونگی کاربرد آن را برای به وجود آوردن نظم تعیین می‌کند. رژیم، مدل‌های مختلف سازماندهی قدرت و اجرای آن در نزد دولت را در برمی‌گیرد. به عبارتی دیگر رژیم‌های سیاسی اشکال نهادینه‌شده‌ی قدرت دولت‌ها می‌باشند (Pilet, 2008). پس رژیم یا نظام سیاسی بر مجموعه‌ای از نهادهای برساخته، یکپارچه و همگن در داخل دولت در برهه‌های زمانی مختلف دلالت دارد.^۴ به عبارت دیگر، رژیم سیاسی بر مجموعه‌ای از عوامل ایدئولوژیکی، ساختاری و جامعه‌شناختی اطلاق می‌شود که در رقابت با همدیگر به اشکال مختلف، حکومت را در درون دولت‌ها (کشورها) شکل می‌دهند (Quermonne, 2006: 154). براین اساس رژیم را

۱. از نظر وینسنت اگر حکومت با دولت یکی دانسته شود، در آن صورت هر تغییری در حکومت موجب بحران در دولت می‌شود. پس باید از مربوط دانستن کل اعمال حکومت به دولت بر حذر باشیم. (وینسنت، ۱۳۷۱: ۵۸)

۲. Régime politique, Political Regime (Government)

۳. جورج بوردو (Georges Burdeau) در کتاب خود با عنوان "دولت" از اصطلاح "متصدی قدرت" (Titulaire du Pouvoir) برای تبیین رابطه‌ی میان دولت و زور استفاده می‌کند. (Burdeau, 1988: 16)

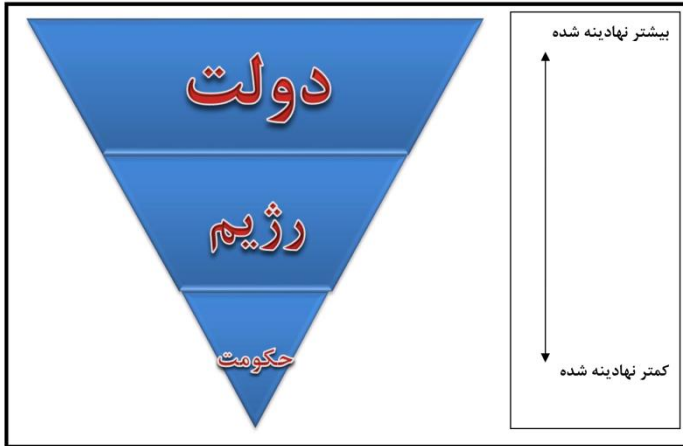
۴. عبدالحمید ابوالحمد در کتاب مبانی سیاسی خود از نظام سیاسی‌ای صحبت می‌کند که مترادف با رژیم سیاسی در این نوشتار می‌باشد. از نظر وی "نظام سیاسی شکل و ساخت قدرت دولتی و همه نهادهای عمومی اعم از سیاسی، اداری، اقتصادی، قضایی، نظامی، مذهبی و چگونگی کارکرد این نهادها و قوانین و مقررات حاکم بر آنها است" (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۹۷)



نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۱۱

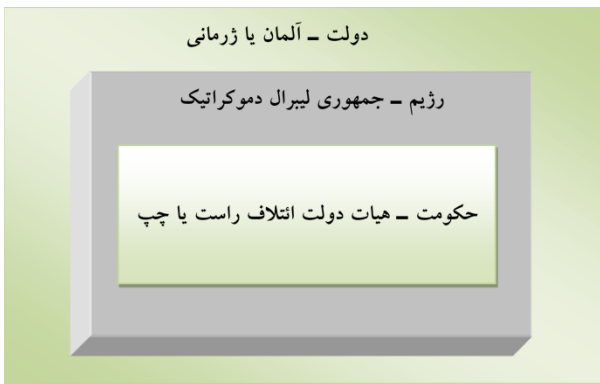
قواعد و هنجارهای بنیادین سیاست تعریف می‌کنند. در رژیم دموکراتیک، نظم، محصول قواعد و هنجارهایی می‌باشد که اکثریت مردم در شکل‌دهی آن نقش داشته، درحالی‌که در رژیم اقتدارگر، عکس آن جریان داشته و شاهد تأثیر محدود مردم در امر سیاست می‌باشیم (اونیل، ۱۳۹۱: ۳۲). اگرچه در همه حال منشاء قدرت دولت است، لکن میزان مشارکت مردم در نظم حاکم از طریق قواعد و هنجارهای بنیادی در رژیم‌های سیاسی متفاوت می‌باشد. بر همین اساس، اشکال مختلفی از رژیم‌های سیاسی از مردم سالار تا استبدادی و از جمهوری تا سلطنتی، وجود داشته که به واسطه‌ی قواعد ایدئولوژیک خود چارچوب کاری حکومت‌ها را تعیین می‌کنند. درنهایت می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که دولت ابزار قدرت و سلطه، رژیم سیاسی عامل نظم و قانون و حکومت کارگزار اجرایی و عملیاتی می‌باشد.

همواره در تحولات سیاسی و اجتماعی، این رژیم‌ها یا نظام‌های سیاسی هستند که مورد هدف می‌باشند، نه دولت‌ها و نه حکومت‌ها. به عبارتی دیگر، هدف انقلاب‌ها از بین بردن قواعد و هنجارهای قدیمی و جایگزینی آن‌ها توسط نظامی جدید می‌باشد که در نتیجه منجر به جابجایی رژیم سیاسی می‌شود. پس می‌توان گفت که حکومت‌ها به سرعت و سهولت، با یک انتخابات جابجا می‌شوند؛ رژیم‌های سیاسی که طول عمر بیشتری دارند، متعاقب انقلاب‌های سیاسی و اجتماعی تغییر می‌کنند؛ و سرانجام دولت‌ها که از دوام و پایداری بالایی برخوردارند، ممکن است براساس وقایع تاریخی یا جنگ‌های بزرگ به پایان حیات خود برسند. بنابراین، همواره دولت‌ها از بیشترین و حکومت‌ها از کمترین نهادینگی و ثبات برخوردار بوده و رژیم‌های سیاسی در وضعیتی مابین این دو قرار دارند. شکل زیر به خوبی وضعیت مقایسه‌ای سه مفهومی که به سازمان سیاسی جوامع بشری شکل می‌دهند را تبیین می‌کند.



نمودار ۱: وضعیت تطبیقی و میزان نهادینگی دولت، رژیم و حکومت

اگر بخواهیم رابطه‌ی میان سه مفهوم اساسی دولت، رژیم و حکومت را در سازمان سیاسی جامعه به صورت مصداقی بیان کنیم، در مثالی از کشور آلمان این موضوع را توضیح می‌دهیم. دولت آلمان که منشاء قدرت و وحدت ملی ژرمن‌ها می‌باشد، دارای رژیمی لیبرال دموکراتیک از نوع جمهوری بوده که حکومت‌های دست راستی (ائتلاف دموکرات مسیحی) یا دست چپی (ائتلاف سوسیال دموکرات) در آن به اعمال قدرت اجرایی می‌پردازد.

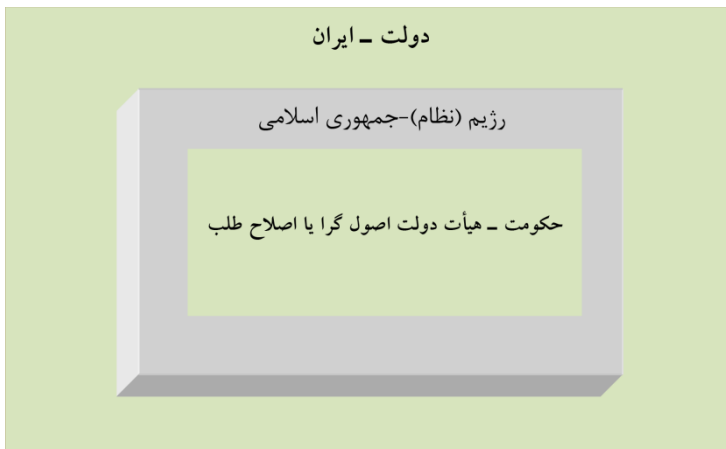


نمودار ۲: مفهوم مقایسه ای دولت، رژیم و حکومت در آلمان



نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۱۳

در مورد کشور عزیزمان ایران باید بگوییم که دولتی کهن و قدیمی بوده که در برگیرنده‌ی اقوام، نژادها، زبان‌ها، مذاهب و در کل فرهنگ‌ها و حتی ملیت‌های مختلف در طول تاریخ پرافتخار و پرفراز و نشیب خود بوده است. از فردای پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، رژیم مردم‌سالار با عنوان رسمی "جمهوری اسلامی ایران"، قواعد و هنجارهای حکومت‌های مختلف کشور را تبیین می‌کند. در حال حاضر دو جریان عمده‌ی اصول‌گرایی (جناح راست) و اصلاح‌طلبی (جناح چپ) کارگزاران اجرایی قدرت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران می‌باشند.



نمودار ۳: مفهوم مقایسه‌ای دولت، رژیم (نظام) و حکومت در ایران

۲. نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه

از لحاظ مفهومی تفکیک قوا بر اصل تقسیم و جدایی کارکردهای دولتی و وظایف حکومتی در داخل یک دولت (یا کشور) و سپردن اجرای اختصاصی و انحصاری هر حوزه به قوه‌ای مستقل و صاحب صلاحیت اطلاق می‌شود. تفکیک و جدایی سه نهاد قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی میان سه قطب متوازن و متعادل از سویی و کنترل و نظارت آنها بر همدیگر از سوی دیگر، از اصول

بنیادین و غیرقابل تغییر نظام‌های لیبرال دموکراتیک می‌باشد. به طور کلی هدف از اجرای نظریه تفکیک قوای سه‌گانه از طرفی توزیع و تقسیم وظایف و عملکردهای گسترده‌ی حکومتی به‌منظور اجرای بهینه‌ی آنها بوده و از طرف دیگر جلوگیری از تمرکز قدرت و زور به‌منظور جلوگیری از خودکامگی و استبداد می‌باشد.

اینک در قالب دو عنوان مستقل در ابتدا به بررسی تحولات مفهوم تفکیک قوا و نظریات مرتبط با آن پرداخته، سپس اشکال اجرایی و مدل‌های مختلف آن را بررسی می‌کنیم.

۱-۲. تحولات مفهومی تفکیک قوا

مفهوم تفکیک قوا در گذر زمان تحولات بسیاری را تجربه کرده است. اگر امروزه اصل تفکیک قوا به تقسیم و توزیع قدرت سیاسی باز می‌گردد، اما در گذشته منظور از آن اعمال جدایی و حتی طبقه‌بندی در کلیت زندگی اجتماعی بوده است. بر این اساس در جوامع هند و اروپایی صحبت از سه حوزه‌ی قابل تفکیک؛ امور مذهبی و روحانی، امور سیاسی و اداری، امور اقتصادی و مالی بوده است. حوزه‌ی اول که در انحصار طبقه‌ی روحانیون بوده شامل کلیه‌ی امور دینی، فرهنگی، آموزش و غیره می‌شده است. حوزه‌ی دوم که در انحصار طبقه‌ی اشراف بوده در برگیرنده‌ی کلیه‌ی امور حکومتی، نظامی، قضایی، اداری و غیره بوده است. در حوزه‌ی سوم که امور تجاری، کشاورزی، صنعتگری و غیره را در برمی‌گرفته شاهد داخل شدن طبقات مختلف یا عامه‌ی مردم بودیم (Pariente, 2006). در اروپای قرون وسطی، تفکیک قوا به معنای تقسیم اختیارات و حوزه‌ی اقتدار بین پاپ و پادشاه بوده است. این تفکیک در واقع جدایی ابعاد الهی و مذهبی از ابعاد سیاسی و اجتماعی در جوامع اروپایی بوده است. پس لزوماً بحث تقسیم وظایف حکومتی بین چند قوه که دارای کارکردهای مستقلی می‌باشد، مطرح نبوده است (اسکندری، دارابکلایی، ۱۳۷۷:

اما به لحاظ تاریخی، تفکیک قوا در طول زمان تحولات بسیاری را دیده‌است. تفکیک قوا در دوران باستان را می‌توان در تفکرات فیلسوفان یونانی مشاهده کرد. افلاطون در کتاب "جمهوریت" و ارسطو در کتاب "سیاست" طرحی کلی از تفکیک قوا را ارائه می‌دهند. البته افلاطون آرمان‌گرا اشکال و مدل‌های مختلف دولت را بیان کرده^۱ و ارسطوی واقع‌گرا به بررسی بخش‌ها و قدرت‌های مختلف در دولت‌ها پرداخته است. ارسطو می‌گوید: "هر دولتی را سه قدرت است. که اگر به درستی سامان یابند کار حکومت یک رویه است. اختلاف این قدرت‌ها است که مایه‌ی تفاوت [قوانین اساسی] دولت‌ها می‌شود. نخستین آن، حق شور و تصمیم درباره کارهاست. دومین مربوط به مجریان قانون و صلاحیت و روش انتخاب آنان است و سومین قدرت کارهای دادرسی را در برمی‌گیرد" (عنایت، ۱۳۷۲: ۱۲۶). اگرچه توصیف و کارکرد سه قدرت مذکور از نظر ارسطو با آنچه که ما امروزه در تفکیک قوا می‌بینیم، کمی تفاوت دارد، اما خطوط کلی و طرح اولیه تفکیک قوای ارسطویی همان چیزی است که در جوامع امروزی مشاهده می‌کنیم. در واقع ارسطوی رئالیست، برخلاف استاد ایده‌آلیست خود افلاطون، روش واقع‌گرایانه‌تری را برای مطالعه و تقسیم دولت‌ها ارائه می‌دهد. اگرچه طرح پیشنهادی ارسطو به توزیع صلاحیت‌ها در داخل دولت نمی‌پردازد، اما اجزاء مختلف دولت را به‌منظور فهم بهتر کارکرد و سازماندهی آن از هم تفکیک می‌کند.

در روم قدیم، در برخی از دوره‌های سیاسی شاهد اجرای تفکیک قوا در داخل

۱. در باب دولت، افلاطون اعتقاد به پنج مدل پایه دارد. چهار مدل دموکراسی (حکومت اکثریت)، الیگارش (حکومت اقلیت)، تیموکراسی یا تیمارشی (حکومت افتخار و شرف {حکومت جنگ‌سالاران})، مونارشی یا تیرانی (حکومت یک نفر) دارای واقعیت و موجودیت بوده، اما فاقد حقیقت هستند. اما مدل ایده‌آل، مدل پنجم به نام فیلیزوکراسی (حکومت فلاسفه) یا آریستوکراسی (حکومت بهترین‌ها یا نخبگان) می‌باشد که تنها در بیان، حقیقت می‌یابد.

دولت می‌باشیم. امپراطوری روم در دوران موسوم به "جمهوری روم" مرکب از یک دولت (کشور) و سه شکل از حکومت هم‌زمان بوده است: مونارشی که شامل امپراطوران و کنسول‌ها بوده، آریستوکراسی که در سنا تجلی یافته، و دموکراسی که در برگیرنده‌ی مجالس مردمی بوده است. بر اساس ساختاری مرکب، هریک از سه بخش دولت در تعامل با همدیگر، نقاط قوت و ضعف امپراطوری را همپوشانی می‌کردند (Pariente, 2006).

پس از نظریات کلاسیک باستان، می‌توان نظریه‌ی حقوق فطری را دربارہ‌ی تفکیک قوا ذکر کرد.^۱ این مکتب با وجود اعتقاد به تعداد بی‌شماری از وظایف و اختیارات برای حکومت، صلاح را در این می‌بیند که برای حفظ قدرت و انسجام دولت (کشور)، جملگی قوا و نهادها تحت اختیار یدی واحد قرار گیرد. مکتب حقوق فطری بخش و پخش کردن حکومت و حاکمیت در حوزه‌های مختلف و مستقل را با سرشت واقعی دولت ناسازگار می‌داند (قاضی، ۱۳۷۰: ۳۲۸).

در سیر تکوین مفهوم تفکیک قوا، ژان بدن نیز همچون پیروان حقوق فطری مخالف بخش نمودن و استقلال قوا می‌باشد. از نظر وی حکومت تقسیم‌ناپذیر بوده و تقسیمات وظایف جلوه‌ی گوناگونی حاکمیت بوده که از قوه‌ی مقننه سرچشمه می‌گیرد. ژان بدن قوه‌ی مقننه را سرچشمه‌ی جلوه‌های حاکمیت به شمار آورده است.

سرانجام در عصر روشنگری^۲ است که مفهوم تفکیک قوا به اوج کمال خود رسیده و اجرای تدریجی آن نزد دولت‌ها آغاز می‌شود.^۳ اندیشمندانی همچون

۱. گروسوس، پوفندورف و ولف را می‌توان به‌عنوان برجسته‌ترین نظریه‌پردازان مکتب حقوق فطری دانست.

۲. Age of Enlightenment, The Century of Lights, Siècle des Lumières

۳. عصر روشنگری به جنبشی فلسفی اطلاق می‌شود که بر حرکت تاریخی روشنگری اروپایی دلالت دارد. هدف این جنبش قرن هجدهمی اروپایی، پشت سر گذاردن جزم‌گرایی و جهالت و پرافراشتن معرفت و دانش از طریق تجربه‌گرایی، دلیل و مدارا بوده است. عصر روشنگری دوران آزاداندیشی به معنای پاشیدن بذر اندیشه و معرفت می‌باشد. از لحاظ تاریخی، اروپای قرن هجدهم

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۱۷

جان لاک انگلیسی و مونتسکیو فرانسوی نظریه‌ی تقسیم قدرت در درون دولت‌ها را با هدف اداری بهتر امور حکومتی و کاهش تمرکز قدرت، ارائه می‌دهند.

به‌طور مشخص جان لاک در کتاب "رساله‌ای درباره حکومت" (عضدانلو، ۱۳۹۱) برای اولین بار قائل به جدائی دو قوه‌ی مجریه و قوه‌ی مقننه و استقلال هریک از آن دو می‌باشد. او به عنوان پدر لیبرالیسم کلاسیک، متأثر از انقلاب‌های انگلستان^۱، نظریه‌ی توازن و تعادل قوا را مورد استفاده قرار داده تا به توزیع قدرت و نه الزام تفکیک قوا میان شاه و مجلس بپردازد. بدین ترتیب، نظریه پرداز قرارداد اجتماعی^۲ و پیرو مکتب تجربه‌گرایی^۳ به دنبال بنیان لیبرال دموکراسی با ایجاد سلطنتی قراردادی یا مشروطه می‌باشد. بر این اساس جان لاک ایجاد سه شکل از قدرت را در داخل دولت‌ها توصیه می‌کند (Quermonne, 2006: 130).

– قوه‌ی مقننه به عنوان قوه‌ی برتر قوانین را وضع می‌کند. این قوه در قانون‌گذاری باید قوانین طبیعت را برای بشریت لحاظ کند.

– قوه‌ی مجریه که بر اجرای قوانین نظارت می‌کند، پاسخگوی قوه مقننه می‌باشد که نخستین مظهر حاکمیت است.

– قوه‌ی فدراتیو یا کنفدراتیو که عهده‌دار ارتباطات خارجی و بین‌المللی است. این قوه حق اعلان جنگ و صلح، انعقاد قراردادهای بین‌المللی و برقراری روابط دیپلماتیک را دارد.

یعنی از ۱۷۱۵ تا ۱۷۸۹ دوره روشنگری بوده، اما در نگرش گسترده‌تر تاریخ مابین ۱۶۷۰ تا ۱۸۲۰ نیز برای این دوره در نظر گرفته می‌شود.

۱. در قرن هفده میلادی دو انقلاب مهم و تاثیرگذار در انگلستان اتفاق می‌افتد: انقلاب اول از سال ۱۶۴۱ تا ۱۶۴۹ و انقلاب دوم موسوم به انقلاب باشکوه در سال‌های ۱۶۸۸ تا ۱۶۸۹. هدف از این انقلاب‌ها محدودیت قدرت پادشاه و افزایش اختیارات پارلمان و در نتیجه ایجاد سلطنت مشروطه بوده است.

۲. Social Contract, Contrat Social (contractualisme)

۳. Empiricism, Empirisme

لاک معتقد است در یک سلطنت مشروطه و یا در یک دولت معتدل دو قدرت قانون‌گذاری و اجرایی از هم جدا شده‌اند و در میان گروه‌های مختلفی قرار می‌گیرند. با ایجاد قدرت فدراتیو در کنار قدرت اجرایی و اتحاد آنها، وی به دنبال تمایز بین دو قوه‌ی مجریه می‌باشد که یکی حکومت و دیگری سلطنت می‌کند. وی هر دوی آنها را کارگزار قوه‌ی مقننه به حساب آورده است که در درون آن به هم می‌پیوندند. بدین ترتیب وی با حذف برابری قوا، برتری را از آن قوه‌ی مقننه دانسته است.

در نهایت، منتسکیو در اثر معروف خود با عنوان "روح‌القوانین" (مهندی، ۱۳۳۴) نظریات جان لاک درباره‌ی توزیع قدرت در دولت را کامل کرده است. وی با ایجاد قدرت سومی به نام قوه‌ی قضائیه و بازتعریف روابط میان سه قوه‌ای که عهده‌دار قدرت هستند، به‌عنوان بنیان‌گذار نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه شناخته می‌شود. دغدغه‌ی اصلی منتسکیو اشاعه‌ی آزادی سیاسی و عدم تمرکز قدرت سیاسی دولت در نزد یک نفر یا گروهی محدود می‌باشد. جمله‌ی معروف "هرکس که قدرت دارد، مستعد سوء استفاده از آن است" (Lacouture, 2003)، چراغ راه منتسکیو برای محدودسازی قدرت از طریق تفکیک و توزیع آن می‌باشد. بدین ترتیب، او قائل به سه قدرت قانون‌گذاری، اجرایی و قضائی در دولت‌ها بوده، که باید از یکدیگر جدا و در عین حال وابسته به هم باشند، بدون آن‌که تأثیرگذاری یکی از آن‌ها باعث برتری بر دوتای دیگر شود. در جمله‌ی معروف دیگری منتسکیو می‌گوید: "همه چیز از بین رفته است، اگر فردی یا گروهی محدود هر سه قدرت ساخت قانون، اجرای مقررات عمومی و قضاوت جنایات و اختلافات اشخاص را برعهده داشته باشد" (Quermonne, 2006, 131). در اینجا منتسکیو مخالفت شدید خود را با تمرکز قوا که منجر به ایجاد حکومت استبدادی می‌شود، ابراز می‌کند. حتی وی پا را فراتر گذاشته و بیان می‌کند: "فضیلت هم باید محدودیت‌های خود را داشته باشد، چه برسد به قدرت" (Ibid) پس چه راه حلی می‌تواند به



نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۱۹

محدودسازی قدرت در جهت گسترش آزادی بپردازد؟ منتسکیو در جمله‌ای کوچک این راه حل را بیان می‌کند: "باید که قدرت، قدرت را (متوقف کند) محدود کند" (Ibid) از اینجاست که منتسکیو با ارائه‌ی نظریه‌ی تعادل و توازن قدرت براساس توزیع و جدایی آن، نظریه‌ی تفکیک قوا را کامل می‌کند.^۱ بنابراین منتسکیو پیشنهاد می‌کند: (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۳ و ۴۴)

- قوای صاحب قدرت حاکمیت باید از هم تفکیک و متمایز گردند.

- نهادهایی ایجاد شود که وظایف هر کدام از قوا را تجسم بخشند.

- سه قوه به گونه‌ای با هم درتعامل باشند که درعین رعایت مرزهای تفکیک، کار دولت و حکومت را نیز به سامان برند.

بدین ترتیب، منتسکیو با داخل ساختن قوه‌ی فدراتیو لاک در قوه‌ی مجریه و با ایجاد قوه‌ی جداگانه‌ای برای امر قضاوت، برای اولین بار به نظریه‌ی تفکیک قوا به شکل امروزی آن سامان می‌بخشد. البته اصطلاح تفکیک قوا ساخته و پرداخته‌ی نظریه پردازان بعدی است که نظریات اندیشمند فرانسوی را بسط و اشاعه داده‌اند. معیار اصلی منتسکیو برای توزیع قدرت‌های سه‌گانه، قانون است. وظایف قوای سه‌گانه در وضع، اجرا و قضاوت نیز حول قانون بوده و براساس آن تعریف می‌شود. سرانجام آن‌که، اگرچه منتسکیو ابداع‌کننده‌ی نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه می‌باشد، ولی مدل یا شکل اجرایی آن در نظریات او چندان روشن نبوده و نمی‌دانیم که او طرفدار تفکیک مطلق یا نسبی قوا بوده یا مدل اجرایی دیگری مد نظرش بوده است.

۱. اولین قوانین اساسی مدون غربی، قانون اساسی ایالات متحده ۱۷۸۷ و جمهوری فرانسه ۱۷۹۱، نظریه‌ی تفکیک قوای منتسکیو را به صورت اولیه و خام اقتباس می‌کنند. براین اساس تفکیک و جدایی قوا به منتهای درجه‌ی رو در رو قرار دادن قوا به منظور محدودسازی قدرت اعمال می‌شود. در نتیجه همکاری قوا از بین رفته و باعث بلوکه شدن اداره‌ی کشور می‌شود. اگر در فرانسه قوانین اساسی بعدی، مدل تعدیل شده‌تر مشارکت قوا را به جریان می‌اندازد، اما در ایالات متحده علیرغم برخی از اصلاحات، کماکان شاهد اجرای تفکیک کامل قوا می‌باشیم. (Troper, 1980)

ژان ژاک روسو متأثر از نظریات لاک و منتسکیو تفکیک قوای عمودی و سلسه مراتبی را مطرح می‌کند، در حالی که لاک و منتسکیو معتقد به تفکیک قوای افقی بوده و قوای حکومت را در عرض یکدیگر بر محور قانون تعریف کرده‌اند. روسو بیشتر به مطالعه‌ی ماهیت و جوهر حاکمیت می‌پردازد. وی بهترین حاکمیت را از آن مردم دانسته و معتقد است از طریق مردم قدرت به ارگان‌های حکومتی منتقل می‌شود. امر قانون‌گذاری باید با آراء مردم صورت پذیرد و حکومت عامل اجرای قوانین است. در نتیجه قوه‌ی مجریه عامل اجرای فرامین قوه‌ی مقننه محسوب می‌شود و حاکمیت از طریق قوه‌ی مقننه به قوه‌ی مجریه انتقال می‌یابد.^۱ از آنجایی که اجرای قانون از نظر سلسله مراتبی یک درجه پایین‌تر از وضع قانون است، پس قوه‌ی مقننه به مرور بر قوه‌ی مجریه تفوق می‌یابد. از این منظر چون قانون‌گذاری حق و وظیفه‌ی کلیت جامعه بوده و قوه‌ی مقننه تجلی آن می‌باشد، بنابراین در مقامی بالاتر از قوه‌ی مجریه قرار می‌گیرد. در این حالت قوه‌ی مجریه کارگزار اجرایی قوه‌ی مقننه به حساب می‌آید. روسو قوه‌ی مجریه را ذاتاً خطرناک می‌داند زیرا می‌تواند اختیارات گسترده‌ای را در دست گیرد. پس قدرت اجرایی باید بین دستگاه‌های مختلفی تقسیم و توزیع شود. بنابراین وی بیشتر قائل به تفکیک دو قوه‌ی مذکور به صورت عمودی و نه به شیوه‌ی افقی بوده است (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۵). وی همچنین به استقلال قوه‌ی قضائیه پس از دو قوه‌ی دیگر نیز اهمیت داده و آن را از نظر مرتبه و شأن اجتماعی کاملاً مجزا می‌داند. او می‌گوید: "به هیچ وجه درست نیست آن که قانون وضع می‌کند آن را هم اجرا کند." همچنین "دو چیز با هم قابل جمع نمی‌باشند: امور حکومت و اجرای عدالت" (قاضی، ۱۳۷۰:

۱. به لحاظ تاریخی، سیستم تفکیک قوای عمودی، در فردای انقلاب فرانسه در دوران مجلس کنوانسیون، هنگامی که "حاکمیت مردمی" در ابتدای امر به جای "حاکمیت ملی" نقش آفرینی می‌کرد، وجود داشته است. پس از آن، در مقاطعی تاریخی در اتحاد جماهیر شوروی سابق و کشورهای اقمار و امروزه تاحدودی در سیستم کنفدراتیو سوئیس شاهد اجرای آن می‌باشیم.

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۲۱

۳۴۲). دغدغه‌ی اصلی روسو که جلوگیری از استبداد بوده، باعث ارائه‌ی نظریه‌ی تفکیک قوای عمودی و سلسله‌مراتبی توسط وی شده است. در حالی که وی غافل از این بود که قدرت تقنینی، خود نیز، در صورت در انحصار گرفتن حاکمیت زمینه‌ساز استبداد خواهد شد.

به هر حال، تاریخ، منتسکیو را به عنوان ابداع‌کننده‌ی نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه می‌شناسد، هرچند که نظریه‌پردازان بعدی به شرح و تفصیل آن می‌پردازند. حتی امانوئل کانت که مانند روسو قائل به غیرقابل تجزیه بودن حاکمیت می‌باشد، با تعابیر و تمثیلی مختص به خود تفکیک قوای افقی را پذیرا می‌باشد. کانت آلمانی سه‌گانگی قوا را به تثلیث مسیحیت تشبیه کرده است. او معتقد بود که همان‌گونه که الهیت در اصل یگانه ولی در بینش مسیحی در قالب تثلیث، به پدر، پسر و روح‌القدس تعبیر شده است؛ حاکمیت نیز در ماهیت خود ثابت و غیرقابل تقسیم بوده، ولی می‌تواند به صورت قوایی سه‌گانه و هم‌عرض و با وظایف مختلف تجلی یابد (قاضی، ۱۳۷۹: ۱۷۵).

به هر حال نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه نزد همه نظریه‌پردازان یکسان نبوده است. در حالی که منتسکیو تفکیک قوا را نوعی توزیع قدرت به منظور جلوگیری از تمرکز آن می‌دانست، برخی دیگر تفکیک قوا را مبتنی بر اصل جدایی و استقلال سه قوه تفسیر می‌کنند. آبه سیس فرانسوی^۱ در نگارش اولین قوانین اساسی فرانسه پس از انقلاب ۱۷۸۹، الکساندر همیلتون^۲ و همکاران انقلابی وی در وضع قانون اساسی فدرال ایالات متحده در ۱۷۸۷، با دور زدن منتسکیو بر روی جدایی مطلق سه قوه تأکید داشتند. اینان اعتقاد به استقلال و جدایی کامل سه قوه، به‌منظور عدم تأثیرگذاری بر روی همدیگر داشتند. نظریات آنان مبتنی بر دو اصل زیر بوده است:

۱. Abbé Sieyès

۲. Alexander Hamilton

اول، تخصصی بودن قوا: به این معنی که هریک از قوای سه‌گانه دارای کارکردی تخصصی و انحصاری می‌باشد.

دوم، استقلال داشتن قوا: به این معنی که هر یک از قوای سه‌گانه، در نحوه‌ی تشکیل و تکوین، در شکل عمل و اجراء، دارای استقلال می‌باشند.

بنابراین نقطه‌ی تماس و همکاری و درنهایت وابستگی متقابل سه قوه به حداقل ممکن کاهش یافته و در این شرایط هیچ‌یک از سه قوه امکان دخالت و قدرت تغییر نسبت به دیگری را نخواهد داشت. در واقع صرف وجود بخش‌های جدا از هم در داخل حاکمیتی واحد کفایت نکرده، بلکه هر قوه‌ای باید دارای مبنایی مستقل از قدرت باشد (اونیل، ۱۳۹۱: ۲۰۷).

البته جدایی قوا آن‌گونه که بیان شد به هیچ‌وجه قابلیت اجرایی نداشته است. قوانین اساسی بعدی فرانسه و اصلاحیه‌های قانون اساسی فدرال ایالات متحده، اشکال معتدل‌تری از استقلال و جدایی قوا را بر اساس نوعی تعادل و توازن میان سه قوه، توصیه می‌کنند (Gervais, 1998: 148). هنگامی که اصل "نظارت و تعادل" به منظور اجرای عملی تفکیک قوا طرح می‌گردد، هدف از آن توزیع متعادل قدرت بر اساس تقسیم وظایف و عملکردها و نه الزاما استقلال و جدایی کامل سه قوه می‌باشد. بنابراین، منظور، جلوگیری از تمرکز قدرت از طریق توزیع آن میان سه قطب متوازنی است که هریک از آن‌ها می‌تواند قدرت دو قوه‌ی دیگر را محدود کند و مراد آن است که قوایی که از شأن و مرتبه‌ی یکسانی برخوردارند، به طور طبیعی از تعاملات متقابلی بهره‌مند بوده، تا بتوانند امور دولت (کشور) را سامان بخشند. تعاملات قوا منجر به میزانی از تداخل و نظارت قوا بر همدیگر می‌شود. قوایی که هم‌عرض یکدیگر می‌باشند، بر طبق قانون از سازوکارهایی برخوردارند تا کنترل و نظارت خود را نسبت به یکدیگر اعمال کرده و در نهایت وضعیت متعادلی را ایجاد نمایند. بر این اساس قوه‌ی مقننه قادر به استیضاح و حتی عزل هیأت دولت در قوه‌ی مجریه بوده و این آخری نیز می‌تواند در صورت لزوم پارلمان را منحل سازد. همچنین قوه‌ی



نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۲۳

قضائیه قدرت کیفردهی متخلفین از هر دو قوه‌ی مجریه و مقننه را داشته، همان‌طور که دو قوه‌ی اخیر بر ساختار و عملکرد آن نظارت دارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۲۸).

سرانجام آن‌که تفکیک و جدایی مطلق قوا در جهان عینی قابل تحقق نیست و هرکدام از قوا بنابر موقعیت‌های خاص خود ممکن است در حیطه‌ی عمل سایر قوا دخالت کنند. دموکراسی‌ها با تفکیک قوا به تجزیه‌ی قدرت دموکراتیک می‌پردازند و توانایی مهار قدرت سیاسی دیگر بازیگران دولت را به هریک از اجزای دولت می‌دهند (اونیل، ۱۳۹۱: ۲۰۷).

۲-۲. اشکال اجرایی تفکیک قوا

پس از آن‌که با مفهوم تفکیک قوا و تحولات آن آشنا شدیم، حال می‌خواهیم به بررسی اشکال مختلف اجرای آن نزد دولت‌ها بپردازیم. همان‌طور که دانستیم، نظریه‌ی تفکیک قوا به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت و اجرای بهینه‌ی امور سیاسی ابداع گردید، اما در دولت‌های مختلف اجرای عملی آن به اشکال گوناگونی صورت پذیرفته است. در برخی از دولت‌ها بر روی بعد توزیع متوازن قدرت به منظور جلوگیری از استبداد تأکید بیشتری صورت گرفته، در حالی‌که در برخی دیگر اولویت را بر سامان‌دهی امور دولتی و حکومتی و اجرای بهینه‌ی آن‌ها قرار داده‌اند.

بنابراین، اگرچه امروزه نظریه‌ی تفکیک قوای سه‌گانه در نزد تمامی دولت‌های جهان به اجرا درآمده است، اما این بدان معنی نیست که جدایی کارکردی سه قوه، الزاماً باعث ایجاد نظام مردم‌سالاری شده است. در رژیم‌های استبدادی، حتی علی‌رغم ظاهر تفکیک قوا، باز هم شاهد تمرکز اختیارات سه قوه در نزد صاحبان قدرت اجرایی یا همان رؤسای حکومت می‌باشیم. بنابراین باید اذعان داشت که در شکل اجرایی تفکیک قوا، این امکان وجود دارد که علی‌رغم جدایی ظاهری حوزه‌های عملکردی میان قوای سه‌گانه، فرآیند حقیقی توزیع

قدرت و تقسیم اقتدار میان نهادها و دولت مردان صورت نگرفته باشد، امری که باعث گردش پیوسته‌ی نخبگان می‌شود.

علاوه بر آن، در توزیع نامتقارن قوا، افزایش نامتناسب قدرت یکی از قوا، وسوسه‌ی سوء استفاده از قدرت و در نهایت به چالش کشیدن مردم‌سالاری را افزایش می‌دهد. بنابراین صرف وجود بخش‌های جدا از هم در حکومت، تضمینی برای اجرای نظریه‌ی تفکیک قوا نیست، بلکه همواره درجاتی از استقلال قدرت و شیوه‌های گوناگونی از تعامل میان آن‌ها وجود دارد. البته، هرکدام از سیستم‌های سیاسی ادعای عملکرد بهتری در این زمینه داشته و نوع تفکیک قوای سایرین را مورد انتقاد قرار می‌دهد.

در مجموع، براساس نحوه‌ی ارتباط و تعامل میان کارکردهای اجرایی، تقنینی و قضایی، سه مدل از سازماندهی سیاسی نزد دولت‌ها به وجود آمده است: مدل همکاری و تعامل مطلق، مدل همکاری و تعامل نسبی، و مدل عدم همکاری و تعامل.

بدین‌سان، بر اساس شکل و نحوه‌ی اجرای اصل " نظارت و تعادل "، وضعیت سه‌گانه‌ای از اختلاط، جدایی و مشارکت قوا را نزد دولت‌های مختلف می‌توانیم رصد کنیم که بیانگر تیپولوژی شناخته شده‌ای از سه مدل سیاسی می‌باشند. به طور معمول، سیستم اختلاط قوا در میان رژیم‌های اقتدارگرا، و جدایی و مشارکت قوا مختص رژیم‌های ریاستی و پارلمانی می‌باشد.

۲-۱. سیستم اختلاط قوا یا انقیادسازی قوا

رژیم اختلاط قوا نسبت به دو مدل دیگر از طراحی و تصویر ساده‌تری برخوردار است. در این مدل، علی‌رغم شکل ظاهری تفکیک قوا، کارکردهای سه‌گانه‌ی اجرایی، تقنینی و قضایی به شخص یا دستگاه واحدی سپرده شده است. در این شرایط با وجود تفکیک ظاهری اسمی و رسمی قوا، هر سه قوه‌ی مجریه، مقننه و قضائیه با هم اختلاط یافته و در باطن و در اجرا، به صورت غیر رسمی در نهادی

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۲۵

خودکامه جمع شده یا توسط آن اداره می‌شوند. به عبارتی بهتر، قوای سه‌گانه - ی حکومتی در نزد حاکم یا گروهی از حاکمان به طور انحصاری قرار گرفته و در نتیجه دایره‌ی قدرت سیاسی و گردش نخبگان در مداری کاملاً بسته قرار دارد. رژیم‌های پادشاهی مطلقه‌ی اروپایی در گذشته و در سایر نقاط جهان در حال حاضر از مصادیق سیستم اختلاط قوا می‌باشند. همچنین، رژیم‌های ریاستی (جمهوری) مادام‌العمر و یا با انتخابات نمایشی در بسیاری از کشورهای جهان نیز از مصادیق چنین سیستمی می‌باشند. در این نظام سیاسی، پادشاه یا رئیس اجرایی انحصار کامل قدرت و اداره‌ی هر سه قوه را در اختیار دارد. علی‌رغم ظاهر جداسازی و فرق‌گذاری میان سه قوه، اما در عمل شاهد ادغام و اختلاط آن‌ها و انحصار قدرت سیاسی از طریق انقیادسازی هر سه قوه می‌باشیم. بنابراین اگرچه قوای سه‌گانه دارای وجودی خارجی و ساختاری مجزا می‌باشند، اما به - طور کامل از هرگونه اراده‌ی سیاسی تهی گشته‌اند. پس در این سیستم، اصل "کنترل و توازن" مفهوم خود را از دست داده و فاقد هرگونه قابلیت اجرایی می‌باشد.

بطور معمول، اختلاط قوا در بیشتر موارد با برتری قوه‌ی مجریه (حکومت) نسبت به سایر قوا انجام گرفته است، اما این امر به نفع قوه‌ی مقننه (پارلمان) یا رجحان آن نیز می‌تواند صورت پذیرد (Leroy, 2001:43). در فردای انقلاب فرانسه^۱، از سال ۱۷۹۲ پس از الغای سلطنت، نوعی رژیم کنوانسیون^۲ برقرار شد که تحت نام جمهوری اول (۱۷۹۹-۱۷۹۲) در تاریخ فرانسه ثبت شده است. این رژیم سیاسی که از آن با عنوان دیرکتوار^۳ (هیات مدیره ای) نیز نام می‌برند، نماد قدرت فوق‌العاده‌ی مجلس انقلابی و انقیاد قوه‌ی اجرایی می‌باشد.

۱. علیرغم آنکه در ۱۴ ژوئیه ۱۷۸۹ زندان باستی تصرف و مجلس طبقات ایجاد می‌شود، اما نظام سلطنتی هنوز پا برجا بوده است. در ژانویه ۱۷۹۲ پس از اعدام لویی شانزدهم توسط گیوتین، جمهوری اول فرانسه برقرار می‌شود.

2. Convention

3. Directoire

در این وضعیت، قوه‌ی مجریه به طور کامل سرسپرده‌ی قوه‌ی مقننه و موظف به اجرای بی‌چون و چرای اراده‌ی مجلس انقلابی بوده است. در مجلس قانون-گذاری نیز قدرت توسط کمیته‌هایی انقلابی ضبط شده است که اراده‌ی مستبدانه خود را بر قوه‌ی مقننه و از طریق آن بر قوه‌ی مجریه اعمال می‌کردند.

در عصر حاضر دولت سوئیس از نادر نمادهای رژیم اختلاط قوا با برتری قوه‌ی مقننه، البته از نوع مردم سالار آن می‌باشد. در کشور سوئیس قوه‌ی اجرایی دیرکتواری (هیات مدیره‌ای) یا همان شورای اجرایی فدرال^۱ بدون آن‌که از خود اراده‌ای داشته باشد به‌طور کامل تابع قوه‌ی مقننه‌ای می‌باشد که با یک قطعنامه‌ی ساده می‌تواند سیاست‌های ارگان اجرایی کشور را مطابق میل خود تغییر دهد. مجلس فدرال سوئیس دارای صلاحیت‌های بسیار گسترده‌ای است که صرفاً در امر قانون‌گذاری خلاصه نمی‌شود. ماده‌ی ۱۴۸ قانون اساسی سوئیس به صراحت می‌گوید: "مجلس فدرال، با رعایت حقوق مردم و کانتونها، بالاترین قدرت در کنفدراسیون سوئیس می‌باشد" (Toulemonde, 2006: 59). همچنین اصل ۱۷۵ می‌گوید: "شورای فدرال توسط مجلس فدرال انتخاب می‌شود"^۲ (Ibid).

بنابراین، در سوئیس شورای فدرال منبعث از پارلمانی بوده که هر زمان صلاح بداند می‌تواند بر اساس اراده‌ی خود آن را تغییر دهد. به همین علت در سوئیس صحبت از "رژیم مجمعی"^۳ با رویکرد مردم‌سالارانه می‌شود که متفاوت از "رژیم اختلاط قوا" با بازخوردی استبدادی است. برخی نیز، "سیستم مجمعی" را مدلی مستقل و در ورای تیپولوژی سنتی "سیستم پارلمانی" اروپایی و

1. Conseil fédéral

۲. درسوئیس، شورای فدرال فاقد هرگونه اهرم فشاری بر روی مجلس فدرال بوده و از حق انحلال مجلس که در سیستم پارلمانی معمول است برخوردار نمی‌باشد. شورای فدرال سوئیس یا هیأت دولت که مرکب از ۷ عضو برابر می‌باشد برای یک دوره‌ی چهار ساله قابل تمدید توسط مجلس فدرال انتخاب می‌شود. این هفت نفر به صورت دوره‌ای بر اساس قدمت انتخاب هریک به مدت یک سال ریاست شورای فدرال را بر عهده داشته که به عنوان رئیس دولت سوئیس شناخته می‌شود.

3. Régime d'assemblée

"سیستم ریاستی" آمریکایی می‌دانند.

۲-۲-۲. سیستم جدایی قوا یا تفکیک کامل قوا

رژیم جدایی قوا مدلی است که در آن کارکردهای حکومتی دولت به نهادهای مجزایی تفویض گشته، بدون آن‌که هیچ‌یک از آن‌ها حق دخالت در حوزه‌ی صلاحیتی دیگری را داشته باشد. در این سیستم، وظایف و اختیارات هریک از سه قوه‌ی مجریه، مقننه و قضائیه به ترتیب به سه نهاد مستقل سپرده شده و میان آن‌ها انفکاک کاملی صورت گرفته است. در عمل، در این مدل سیاسی، با توجه به فقدان سازوکارهای تعاملی، هرگونه همکاری و مشارکت میان قوای سه‌گانه با دشواری بسیاری مواجه می‌باشد. در اینجا، اصل "کنترل و توازن" میان سه قوه برقرار نشده یا دست کم به طور کامل اجرا نمی‌شود.^۱

این سیستم غیر منعطف بر روی دو اصل اختصاصی بودن کارکردها و استقلال نهادها استوار شده است. اختصاصی بودن کارکردها بدین معنی است که هریک از کارکردهای دولت به نهادی خاص اختصاص یافته که به طور انحصاری صلاحیت رتق و فتق امور مرتبط با آن کارکرد را دارد. استقلال نهادها بدین معنی است که هریک از آن‌ها آزادانه و بدون تعارض توانایی انجام کارهای مربوط به خود را داشته باشد، بدون آن‌که ناچار به تبعیت از نهاد دیگری باشد. بنابراین در سیستم تفکیک کامل قوا، ترتیبات ساختاری قوای سه‌گانه به قسمی نهادینه شده است که در مقابل دخالت‌های سایرین مقاوم باشد. در عمل، در این سیستم خاص با توجه به فقدان همکاری و مشارکت میان قوای سه‌گانه، برای آن‌که عملکرد سیستم جدایی قوا دچار اختلال نگردد، نیاز به نوعی اتفاق نظر

۱. در مواردی عدم اجرای اصل "کنترل و توازن" میان سه قوه می‌تواند موجب برتری تدریجی یک قوه نسبت به دو قوه‌ی دیگر یا توان بیشتر یک قوه برای خنثی سازی دو قوه‌ی دیگر گردد. در ایالات متحده، قوه‌ی مجریه ای که اختیارات آن در شخص رییس جمهور جمع شده است، بتدریج بر دو قوه‌ی دیگر تفوق یافته و صحبت از "ریاست جمهوری امپراطوری" (Imperial Presidency) در این کشور می‌باشد (Kaspi, 1999:90).

میان نهادها بر روی سیاست‌های کلان دولت و وحدت رویه در دستیابی به اهداف مورد نظر حکومت می‌باشد. بنابراین لازمه‌ی بقای سیستم تفکیک کامل قوا وجود نقاط تماس فراوان و جریان ارتباطی مستمر میان سه قوه می‌باشد، "اگر میان آن‌ها مشارکت وجود ندارد، دست کم باب مذاکره همواره باز می‌باشد" (Toulemonde, 2006:54).

لازمه‌ی چنین سیستمی وجود نوعی اجماع سیاسی و وفاق ملی میان قوای سه‌گانه برای پیشبرد اهدافی واحد می‌باشد. بنابراین با زدودن اختلافات اساسی میان قوای سه‌گانه براساس آرمان‌های مشترک، سعی بر حفظ کارآیی سیستم جدایی قوا می‌باشد، "وگرنه مکانیسمی واقعی برای حل اختلاف میان آن‌ها وجود ندارد" (Ibid).

به لحاظ تاریخی، اجرای رژیم جدایی قوا به گسترش اصول لیبرال دموکراسی و تحولات نظریات تفکیک قوا باز می‌گردد. هنگامی که تاریخ اروپا، شاهد اولین تجربیات محدود سازی قدرت پادشاهان براساس تفویض تدریجی اقتدارات و اختیارات آن‌ها به قوای سه‌گانه حکومتی بوده است، اولین شکل اجرایی تفکیک قوا به صورت مدل جدایی قوا بوده است. پیشرفت سیاسی اروپای قرون گذشته براساس تحول سیستم موناشرشی از نوع مطلقه به مدل مشروطه آن بوده است. به تدریج قدرت پادشاهان در انتصاب اعضای پارلمان‌ها محدود، اختیارات آنها در قانون‌گذاری سلب و حتی عملکرد اجرایی آن‌ها نیز به مانند مداخلاتشان در امر قضا دچار مشکل می‌شود. این امر به مدد اجرای نظریه‌ی تفکیک قوا و ایجاد سه قوه‌ی مستقل و مساوی بوده که در ابتدای امر فاقد تجربه‌ی همکاری و مشارکت نهادینه با همدیگر بوده‌اند. بنابراین رژیم جدایی قوا محصول فردای



۱. در ایالات متحده به عنوان سمبل رژیم جدایی قوا، بارها شاهد بلوکه شدن امور دولت به علت اختلاف میان قوای سه‌گانه بوده ایم. در سپتامبر ۲۰۱۳، در پی اختلاف کنگره و کاخ سفید بر سر قانون Obamacare، دولت فدرال آمریکا به مدت دو هفته در وضعیت تعطیلی قرار گرفت.

انقلاب‌های سیاسی انگلستان در قرن هفدهم میلادی و فرانسه در قرن هجدهم میلادی بوده است. همچنین در فردای استقلال، قانون اساسی فدرال ایالات متحده در سال ۱۷۸۷ نظریه‌ی تفکیک قوا را در قالب مدلی خاص از جدایی قوا برای جمهوری جدید به ارمغان می‌آورد. در حال حاضر نیز علی‌رغم تعدیلات صورت گرفته، باز هم نماد عینی رژیم جدایی یا تفکیک کامل قوا، "مدل ریاستی" ایالات متحده می‌باشد. ویژگی سیستم آمریکایی نه صرفاً جدایی کارکردی سه قوه، بلکه تأکید بر استقلال عمل آن‌ها می‌باشد. در این سیستم، هیچ نهادی نمی‌تواند در کار دیگری اخلال ایجاد کند. به طور رسمی، صحبت از وجود "قدرت‌هایی برابر و مساوی" می‌باشد، هرچند که در عمل قوه‌ی مجریه در ایالات متحده همواره دست بالاتری را دارد^۱ (Quermonne, 2006: 134).

در ایالات متحده، رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه‌ی مجریه قادر به انحلال مجلس نمایندگان و سنا نبوده، در مقابل، آن‌ها نیز نمی‌توانند رئیس جمهور را عزل کنند. علاوه بر آن، هر دوی آن‌ها وضعیت احترام آمیزی نسبت به قوه‌ی قضاییه دارند. همچنین هیچ‌یک از ارگان‌های حکومتی در اجرای کارکرد خود نگران مداخله‌ی دیگری نبوده، در غیر این صورت شاهد وقفه در امور سیاسی و حتی فلج شدن کشور می‌باشیم (Leroy, 2001: 45).

۲-۲-۳. سیستم مشارکت قوا یا تفکیک نسبی قوا

رژیم مشارکت قوا مدلی است که با وجود تأکید و تضمین اصولی چون تفکیک قوا، جدایی کارکردها و آزادی عمل قوا، شاهد همکاری و مشارکت آن‌ها در پیشبرد اهداف کشور می‌باشد. در این سیستم، استقلال عمل قوا به منزله‌ی انفکاک و جدایی آن‌ها نبوده، بلکه بالعکس عاملی برای نزدیکی سیاسی و

۱. اگرچه در ابتدای امر، "پدران بنیانگذار" ایالات متحده به دنبال ایجاد کنگره قوی بودند (باتوجه به تجربه زیاده روی‌های جورج سوم در قبال پارلمان انگلستان)، اما همیلتون از نگارندگان قانون اساسی فدرال معتقد بود که اقتدار اجرایی (قدرت قوه مجریه) از الزامات بنیادین یک حکومت خوب می‌باشد.

شراکت کاری میان آن‌ها می‌باشد. رژیم مشارکت قوا مدلی است که با اجرای کامل اصل "کنترل و توازن" میان سه قوه توانسته نوعی تعادل را برقرار سازد، تا نهادهای مستقل بتوانند بر عملکرد یکدیگر نظارت داشته باشند. در این وضعیت قدرت میان سه قطب متوازن به گونه‌ای تقسیم شده است که هریک از آن‌ها بتواند دو قوه‌ی دیگر را محدود کرده و شاهد برتری یکی از آن‌ها بر دیگری نباشیم. در نتیجه صحبت از "توازی دموکراتیک" بوده که باعث ایجاد تعاملی بهتر میان قوا می‌شود.

رژیم مشارکت قوا مدلی منعطف بوده که محصول تجربیات تاریخی اجرای نظریه‌ی تفکیک قوا در قرون گذشته و در نظام‌های پادشاهی اروپایی بوده است. این سیستم به دنبال تبدیل مشروعیت سلطنت‌های دودمانی و اشرافی به مشروعیت‌هایی مردمی و پارلمانی بوده است. به همین علت به آن "سیستم پارلمانی" نیز می‌گویند. در این مدل لیبرال و دموکراتیک، تأکید بسیاری بر روی مشارکت و همکاری قوا به‌ویژه میان دو نهاد حکومت (قوه‌ی مجریه) و پارلمان (قوه‌ی مقننه) صورت گرفته است. فرض بر این است که هرگونه اعمال قدرت سیاسی و گردش امور دولتی در این سیستم منوط به همکاری صمیمانه‌ی قوای سه‌گانه است. بنابراین صحبت از نوعی تعهد متقابل و مسئولیت مشترک میان نهادهای مختلف در رژیم مشارکت قوا است. در واقع، نتیجه تعاملات سازنده میان قوا، باعث ایجاد "سیستمی شبکه‌ای" می‌شود که موجب تقویت، شراکت و حتی بالاتر از آن اتحادی تنگاتنگ میان دو قوه‌ی اجرایی (حکومت) و قانون‌گذاری (پارلمان) زیر نظر حزب یا ائتلاف احزاب برخوردار از اکثریت آرا می‌باشد. شاید جمله‌ی کوتاه "همانندی نهادهایی که همدیگر را باز می‌یابند" بهترین توصیف از سیستم مشارکت قوا باشد که توسط حقوقدان فرانسوی روژه بونار^۱ بیان شده است (Toulemonde, 2006:59).

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۳۱

در حال حاضر، در اکثریت قریب به اتفاق دولت‌های اروپایی، سلطنتی یا جمهوری، رژیم مشارکت قوا در قالب "سیستم پارلمانی" حاکم می‌باشد؛ زیرا که اروپائیان آن را به عنوان بهترین مدل اجرایی تفکیک قوا می‌شناسند. از نظر اروپائیان، این مدل منعطف بیشتر از سایر اشکال اجرایی تفکیک قوا به اصول لیبرال و دموکراتیک نزدیک است. رژیم مشارکت قوا سد مستحکمی در مقابل تمرکز قدرت سیاسی بوده و باعث جریان یا سامان بهتر امور سیاسی می‌شود. حتی یکی از معیارهای غیر رسمی عضویت در اتحادیه‌ی اروپا، حاکمیت رژیم مشارکت قوا به عنوان اصل سازماندهی دولت است.^۱ در این سیستم شبکه‌ای، ارتباطات پیوسته و همکاری تنگاتنگ میان قوای سه‌گانه باعث برقراری تعاملاتی سازنده شده که نماد حقیقی نظام مردم سالارانه است. بدین ترتیب، نوعی التزام متقابل میان پارلمان (قوه‌ی مقننه) و حکومت (قوه‌ی مجریه) نسبت به تعهدات سیاسی یکدیگر وجود داشته که باعث نظارت، محدودیت و در نهایت تعادلی پایدار میان دو قوه می‌شود. پارلمان می‌تواند هیأت دولت را مجبور به استعفا و در نتیجه حکومت را ساقط کند و در مقابل قوه‌ی مجریه نیز می‌تواند مشروعیت قوه‌ی مقننه را با انحلال مجلس به چالش بکشد. قوه‌ی قضائیه نیز دارای استقلال عمل بوده و قادر به دخالت در دو قوه‌ی دیگر برای کیفرخواست قانون ستیزان است، همانگونه که دو قوه‌ی دیگر نیز در عزل و نصب مقامات قضایی نقش آفرینی می‌کنند. در نهایت، در این سیستم منعطف، اگرچه آزادی عمل مطلق هریک از قوا در مظان تهدیدات دائمی بوده است، ولیکن آزادی عمل نسبی آن‌ها با امکان اتخاذ تدابیر مقابله و معامله به مثل افزایش می‌یابد. در واقع هریک از سه نهاد همکار - رقیب در صحنه‌ی کنش و واکنش‌های سیاسی و حقوقی، از سرنوشت مشابهی برخوردار هستند (Leroy, 2001: 46). البته با توجه



۱. یکی از پیش شرط‌های عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا، برقراری رژیم مشارکت قوای مدل اروپایی در این کشور می‌باشد. بروکسل بر این اعتقاد است که شکل اجرایی تفکیک قوا حاکم بر آنکارا هیچگاه نتوانسته تضمینی برای توزیع متوازن قدرت میان سه قوه باشد، بلکه باعث تمرکز قدرت نزد قوه‌ی مجریه شده است.

به حاکمیت نظام پارتیتوکراسی (حزب سالارانه)، در صورت حاکمیت حزب یا ائتلاف احزاب پیروز انتخابات بر سه قوه، شاهد همکاری تنگاتنگ و صمیمانه‌ی قوای سه‌گانه و در غیر آن صورت، شاهد رقابت سخت و محدودیت آمیز قوا، به ویژه در هنگامی که پارلمان و حکومت در دست دو حزب متضاد است، خواهیم بود (Quermonne, 2006: 138).

نتیجه گیری

همان‌طور که بیان شد، دولت‌های مدرن با تأسی از نظریات تفکیک قوا و برداشت‌های مختلف از آن، سازماندهی‌های نوینی از قدرت سیاسی را به وجود آوردند. به طور مشخص از اواخر قرن هجدهم میلادی، شاهد اجرای عملی نظریات تفکیک قوا و توزیع قدرت سیاسی در داخل دولت از طریق ایجاد سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه با هدف جلوگیری از تمرکز قدرت و سامان بهتر امور سیاسی و در نهایت ایجاد نظام‌های مردم‌سالارانه بودیم. اما الزاماً اشکال اجرایی مختلف تفکیک قوا هیچ‌گاه تضمینی برای نیل به دموکراسی نبوده است، زیرا که در برخی از دولت‌ها با وجود جدایی ظاهری حوزه‌های عملکردی میان قوای سه‌گانه، اما باز هم فرآیند حقیقی توزیع قدرت سیاسی صورت نپذیرفته است. بنابراین نه تنها شاهد هیچ‌گونه تقسیم اقتدار میان نهادهای سیاسی نیستیم، بلکه گردش نخبگان سیاسی نیز کماکان در دایره‌ای کاملاً بسته قرار داشته و به صورت جریان‌ی پیوسته و متداول شکل نگرفته است.

اگرچه تاریخ، منتسکیو را ابداع کننده‌ی نظریه‌ی تفکیک قوا می‌شناسد، اما نظریات وی و سایر نظریه‌پردازان، هیچ‌گاه شکل اجرایی ثابت و یکسانی در نزد دولت‌ها به خود نگرفت. صرف وجود بخش‌های جدا از هم در حکومت‌های مختلف، دلیلی بر توزیع متوازن قدرت سیاسی و جلوگیری از استبداد نبوده است. چه بسا توزیع نامتقارن قوا خود باعث افزایش نامتناسب یکی از قوای سه‌گانه و موجب برتری آن گردد. اگر تفکیک کارکردی قوای سه‌گانه از

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۳۳

همدیگر را گام اول بدانیم، گام بعدی اجرای اصل "کنترل و توازن" میان آن‌ها است. در چنین وضعیتی، هدف توزیع متعادل قدرت و محدودیت قوای سه‌گانه بر اساس تقسیم وظایف و عملکردها است، نه الزاماً جدایی و استقلال کامل سه قوه!

بنابراین در قالب مفهوم کلی تفکیک قوا، سه مدل سیاسی مختلف از اجرای عملی آن بر اساس اختلاط، جدایی و مشارکت قوا به وجود آمده است. اگر سیستم اختلاط قوا در میان رژیم‌های اقتدارگر مشاهده می‌شود، اما دو مدل جدایی و مشارکت قوا که مختص رژیم‌های ریاستی و پارلمانی است، دارای رسالت لیبرالی بیشتری در محدودسازی قدرت هستند، اما اجرای کامل‌تر و بهینه‌تر اصل "نظارت و تعادل" در دومی نسبت به اولی، باعث شده که در مدل "تفکیک کامل قوا" به واسطه‌ی عدم همکاری متوازن میان قوای سه‌گانه، قدرت اجرایی پررنگ‌تر شده، و در نتیجه سیستمی "مونوکراتیک" به وجود آید، در حالی‌که در مدل "تفکیک نسبی قوا" به واسطه‌ی تعاملات سازنده‌تر بر اساس مشارکت و همکاری قوا، شاهد ایجاد نوعی تعادل قدرت و توازن مردم‌سالار و در نتیجه سیستمی "دموکراتیک" هستیم. در نهایت، با ایجاد سیستمی شبکه‌ای بر اساس شراکت کاری و همکاری سیاسی میان قوای سه‌گانه، رژیم مشارکت قوا تمرکز قدرت سیاسی را به عقب رانده و بیشتر از سایر اشکال اجرایی تفکیک قوا به اصول شناخته شده‌ی مردم‌سالاری نزدیک‌تر و با آن سازگارتر است.



منابع

الف) فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳)، *مبانی سیاست*، تهران: توس.
- احمدوند، شجاع (۱۳۹۴)، *تاریخ تحول دولت در اسلام*، تهران: نشر نی.
- اسکندری، محمدحسین و دارابکلایی، اسماعیل (۱۳۷۷)، *درآمدی بر حقوق اساسی*، تهران: سمت.
- اونیل، پاتریک (۱۳۹۱)، *مبانی سیاست تطبیقی*، ترجمه سعید میرترابی، تهران: قومس.
- بخشایشی اردستانی، احمد (۱۳۷۶)، *اصول علم سیاست*، تهران: آوای نور.
- برزگر، ابراهیم (۱۳۸۹)، *تاریخ تحول دولت در اسلام و ایران*، تهران: سمت.
- جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳)، *تفکیک قوا در حقوق ایران*، آمریکا، فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- رنی، آستین (۱۳۷۴)، *حکومت، آشنایی با علم سیاست*، ترجمه لیلا سازگار، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، *حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.
- عضدانلو، حمید (۱۳۹۱)، *جان لاک، رساله ای درباره حکومت*، تهران: نشر نی.
- عنایت، حمید (۱۳۷۲)، *ارسطو، سیاست*، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۹)، *گفتارهایی در حقوق عمومی*، تهران: نشر دادگستر.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: سمت.
- مهدی، علی اکبر (۱۳۳۴)، *شارل لویی منتسکیو، روح القوانين*، تهران: انتشارات اقبال.
- ویر، ماکس (۱۳۹۴)، *دین، قدرت، جامعه*، ترجمه احمد تدین، تهران: نشر هرمس.
- وینسنت، اندرو (۱۳۷۱)، *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشرنی.
- (ب) لاتین

- Burdeau, Georges (1988), *L'Etat*, Paris, Seuil.
- Gervais, Pierre (1998), *Les Etats-Unis*, Paris, Hachette.
- Kaspi, André (1999), *Les Etat-unis*, Paris, plon.
- Leroy, Paul (2001), *Les régimes politiques du monde contemporain*, Grenoble, PUG.
- Pariente, Alain (2006), *La séparation des pouvoirs*, Paris, Dalloz.
- Pilet, Jean-Benoit (2008), *Régimes politiques des pays occidentaux*,

نظریه‌ی تفکیک قوا و سازماندهی قدرت... ۳۵

Bruxelles, Presses Universitaires.

Quermonne, Jean-Louis (2006), *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil.

Toulemonde, Gilles (2006), *Institutions politiques compares*, Paris, Ellipses.

Troper, Michel (1985), *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ.



زمستان ۱۳۹۶
سال سوم، شماره ۱۲